

Les données fondamentales du devenir de la politique étrangère canadienne : Essai de synthèse

The Basic Orientations of a Canadian Foreign Policy in the Making: An Essay of Synthesis

Panayotis Soldatos

Volume 14, numéro 1, 1983

La politique étrangère du Canada dans les années quatre-vingt

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701464ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701464ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Soldatos, P. (1983). Les données fondamentales du devenir de la politique étrangère canadienne : Essai de synthèse. *Études internationales*, 14(1), 5–22.
<https://doi.org/10.7202/701464ar>

Résumé de l'article

This paper proposes to grasp the main issues of Canadian foreign policy in the eighties by using an analysis framework based on the concepts of fragmentation, continentalism and diversification, considered as the intervening variables in the process of explaining Canada's international behaviour. Emphasizing the explanatory variables of the three phenomena (fragmentation, continentalism, diversification), the study demonstrates their complexity, namely the multiplicity of their causes, and underlines some of their basic characteristics, such as the structural sources of Canadian fragmentation in foreign policy - closely related to the nature of the country's economy and its links with the United States -, the ambiguity and shortcomings of the continentalist option, and the contradictions of the diversification policies. Beyond that, the paper attempts to indicate the interrelation of the three phenomena, their constant and circular interaction, and their future directions. Finally, the text deals with the question of a general theoretical framework for the study of these main issues in Canadian foreign policy.

LES DONNÉES FONDAMENTALES DU DEVENIR DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE : ESSAI DE SYNTHÈSE*

Panayotis SOLDATOS**

ABSTRACT — The Basic Orientations of a Canadian Foreign Policy in the Making: An Essay of Synthesis

This paper proposes to grasp the main issues of Canadian foreign policy in the eighties by using an analysis framework based on the concepts of fragmentation, continentalism and diversification, considered as the intervening variables in the process of explaining Canada's international behaviour. Emphasizing the explanatory variables of the three phenomena (fragmentation, continentalism, diversification), the study demonstrates their complexity, namely the multiplicity of their causes, and underlines some of their basic characteristics, such as the structural sources of Canadian fragmentation in foreign policy — closely related to the nature of the country's economy and its links with the United States —, the ambiguity and shortcomings of the continentalist option, and the contradictions of the diversification policies. Beyond that, the paper attempts to indicate the interrelation of the three phenomena, their constant and circular interaction, and their future directions. Finally, the text deals with the question of a general theoretical framework for the study of these main issues in Canadian foreign policy.

Inscrite dans un environnement international en profonde et constante mutation, soumise aux lois d'une géopolitique sous-continentale absorbante, aux prises avec une fragmentation systémique interne, toujours en quête de nouvelles constellations de diversification, la politique extérieure canadienne est à la recherche d'un nouveau souffle pour pouvoir s'insérer de façon dynamique dans le processus d'évolution du système international des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix.

Après une décennie de réorientations, marquée, notamment, par l'adoption, en 1970, d'un corpus d'objectifs fondamentaux, par le lancement, en 1972, d'une option de diversification, et par des tentations de continentalisme (processus d'intégration canado-américaine) observées dans certains milieux canadiens, l'action internationale du Canada évolue, présentement, au milieu d'une phénoménalité que

* Cette réflexion s'inspire du trinôme conceptuel « fragmentation – continentalisme – diversification » à la base d'un projet de recherches sur les relations canado-américaines dont nous sommes, avec le professeur Lily Gardner Feldman, le coauteur et le codirecteur (projet de l'*University Consortium for Research on North America, Center for International Affairs, Harvard University*); elle vise, en outre, à tracer ici des pistes d'analyse et d'explication des trois phénomènes (fragmentation – continentalisme – diversification), vus dans leurs dimensions de corrélations. Tout en dépassant la piste d'observation dudit projet (relations canado-américaines) pour cerner l'ensemble du comportement extérieur du Canada, ce texte se veut une contribution, certes individuelle, aux essais de théorisation et d'analyse globalisante du projet du *Consortium*.

** Professeur au Département de science politique de l'Université de Montréal.

l'on peut circonscrire conceptuellement par le trinôme « fragmentation – continentalisme – diversification ». Quant au devenir et aux prolongements futurs de cette action, ils dépendront des dosages respectifs que connaîtront les éléments de ce triptyque, déjà agencés, comme nous le verrons plus loin, dans une relation à la fois de complémentarité et de contradiction. Ce sont ces éléments (fragmentation – continentalisme – diversification) que nous qualifions de données fondamentales, s'agissant, en effet, de variables intermédiaires qui se situent entre les déterminants profonds et les options d'évolution de la politique étrangère du Canada et indiquent comment cette politique sera probablement orientée¹.

I – UNE FRAGMENTATION MULTIDIMENSIONNELLE: CONTOURS ET PARAMÈTRES EXPLICATIFS

Le concept de fragmentation, auquel l'observateur pessimiste attribuerait une connotation et un contenu de sectionnalisme² ou de balkanisation, souligne une phénoménalité désintégrative à plusieurs niveaux. Il s'agit, en effet, d'une prolifération d'acteurs dans le domaine de la politique étrangère canadienne qui, sous le poids de vues ou intérêts divergents, et faute de moyens d'harmonisation suffisamment efficaces, hypothèque l'unité de l'action internationale du pays.

Produit d'un système fédéral à deux paliers de gouvernement³ et d'un processus d'élaboration à plusieurs niveaux d'acteurs, si l'on y ajoute les acteurs infra-étatiques du secteur privé, (fragmentation verticale), résultat d'appareils étatiques (fédéral et provinciaux) multicellulaires (Législatif et Exécutif à plusieurs branches ministérielles tournées vers les relations internationales) (fragmentation horizontale), la fragmentation part de ce cadre institutionnel de la politique étrangère (niveau

1. Sur cette définition du concept de données fondamentales, voir J.-B. DUROSELLE, « L'étude des relations internationales », dans *Revue française de science politique*, no 4, 1952, p. 680. Pour une application de ce concept à une politique étrangère précise, voir notre ouvrage *Les données fondamentales de la politique britannique à l'égard de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 1973.

2. Au sujet de ce concept, appliqué à des phénomènes désintégratifs au sein des États-Unis, cf. G. STEVENSON, « Canadian Regionalism in Continental Perspective », dans *Journal of Canadian Studies*, été 1980, pp. 20-22.

3. S'agissant d'acteurs de politique étrangère, nous ne mentionnons pas les niveaux d'autorités régionales et municipales. Sur les divers niveaux et dimensions de fragmentation, voir la communication de E. H. FRY, *The International Relations of Sub-national Governments: Coping with the Many Voices Phenomenon in an Interdependent World*, à la Table Ronde de l'AISP, Corfou, septembre 1980; R.C. ATKEY, « The Role of the Provinces in International Affairs », dans *International Journal*, hiver 1970/1971; D.J. ELAZAR *et al.*, (eds.), *Cooperation and Conflict: Readings in American Federalism* Itasca, III., F.E. Peacock Publ., 1969; P.R. JOHANNSON « Provincial International Activities », dans *International Journal*, printemps 1978; R.H. LEACH, *Central versus Provincial Authority in Making Foreign Policy for Canada*; communication au Séminaire de l'*University Consortium Research on North America*, Harvard University, Octobre 1982; G. PRIDAN, « Economic Policy: Provincial Regulation of Foreign Investment », dans D.C. ROWAT, (ed.), *Provincial Policy Making: Comparative Essays*, Ottawa, Carleton University, 1981; G.F. RUTAN, « Legislative Interaction of a Canadian Province and an American State: Thoughts upon Sub-national Cross-border Relations »; dans *The American Review of Canadian Studies*, aut. 1981; R.F. SWANSON, *State/Canadian Interaction: A Study of Relations Between U.S. States and Canadian Provinces* (prepared for the U.S. Department of State), Washington, 1974.

institutionnel) pour pénétrer la sphère de son contenu (niveau des politiques), lui imprimant, à ce second niveau, des traits d'arythmie et parfois d'incohérence.

Quant à la causalité du phénomène, elle est, elle aussi, multivariée, sous-tendue par une grille de déterminants d'une ampleur quantitative et qualitative considérable. Aussi, sans objectif d'exhaustivité ni ordre de hiérarchisation, tentons-nous de cerner, ci-après, celles des variables explicatives du phénomène de fragmentation qui ont des traits de permanence, devant continuer à sortir leurs effets tout au long des années quatre-vingt.

1 – L'intériorisation officielle (en vertu d'une orientation gouvernementale) de notre politique extérieure (« domestication of foreign policy »), surtout depuis le Livre Blanc de 1970⁴ qui a ordonné l'action internationale à la promotion des intérêts de la société canadienne et lui a ainsi assigné des objectifs dont les dimensions d'ordre interne sont prédominantes (c'est le cas notamment avec cinq des six grands objectifs de politique étrangère annoncés à l'époque)⁵, a consolidé la base d'intervention (en politique extérieure) d'un nombre croissant d'acteurs. Confirmant, en effet, par la voie officielle, la pénétration des économies nationales par les acteurs et manifestations de mondialisation et d'interdépendance du système économique international, ainsi que l'« éclatement » à ce niveau (niveau du système international), du noyau des matières de politique étrangère (matières de « high politics ») par l'admission de matières et d'objectifs de « low politics », le gouvernement canadien a contribué à l'élargissement, en ce domaine, de l'éventail des décideurs: la liste des ministères y intéressés se trouve ainsi allongée (acteurs gouvernementaux et bureaucraties gouvernementales sectorielles), tandis que, en même temps, les institutions provinciales, ayant une compétence et des objectifs dans ce même champ de « low politics » souhaitent pouvoir y participer (acteurs sous-nationaux) et que les divers groupes socio-économiques s'y retrouvent aussi (acteurs infra-étatiques d'activité transnationale).

Loin d'être un phénomène exclusivement lié au fédéralisme canadien (aux États-Unis, par exemple, le caractère fédéral du système secrète ce type de fragmentation, tandis que la nature présidentielle du régime y ajoute des tiraillements entre le Congrès et l'Administration), cette prolifération des acteurs en politique étrangère présente de plus grands inconvénients dans un pays comme le nôtre, où les différences géographiques, religieuses, linguistiques, culturelles, ethniques, politiques⁶ et les structures économiques révèlent une fragmentation à

4. Ce que nous appelons ici « Livre blanc » est en réalité composé de six livrets intitulés *Politique extérieure au service des Canadiens*, Ministère des Affaires extérieures, Ottawa, 1970; Th. A. LEVY « Le rôle des provinces », dans P. PAINCHAUD (sous la direction), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, CQRI et PUQ, 1977, p. 144, se réfère à cette politique d'intériorisation lorsqu'il affirme que « le rôle des provinces dans les relations extérieures reflète à la fois l'internationalisation de la politique intérieure et l'intériorisation des relations internationales ».

5. Nous pensons, notamment, aux objectifs de croissance économique, d'environnement naturel harmonieux, de qualité de vie, de justice sociale, de souveraineté et d'indépendance.

6. Nous pensons ici, entre autres, à l'absence de partis politiques ayant une force électorale qui soit répartie de façon équilibrée dans l'ensemble du pays ainsi qu'aux différences de politiques qui séparent souvent les deux niveaux de gouvernement.

facettes multiples. C'est, d'ailleurs, cet enracinement profond des facteurs de fragmentation qui suggère la durée du phénomène, sans que cela exclue pour autant certains cas d'efforts réussis de coordination des rôles en cette matière.

2 – Les obstacles, voire parfois les échecs, qu'ont connus divers projets de coordination des rôles des acteurs fédéraux de politique étrangère ainsi que de leur harmonisation avec ceux des Provinces – qu'il s'agisse, par exemple, des projets d'une grande intégration au sein d'un « Superministère » des Affaires étrangères⁷ ou des efforts d'encadrement des relations extérieures des Provinces⁸ – accentuent et prolongent, sur le long terme, les tiraillements en matière d'élaboration et d'exécution de nos politiques extérieures.

3 – Le renforcement de la personnalité étatique provinciale par l'accroissement des moyens budgétaires des Provinces, l'expansion de leur appareil bureaucratique et l'extension quantitative et qualitative de leurs politiques socio-économiques, éducationnelles et culturelles, leur a permis de pénétrer davantage dans la sphère des relations internationales, recherchant un prolongement et un complément externe efficace de leurs rôles internes et se dotant, à cet effet, d'instruments institutionnels (ministères, délégations et bureaux à l'étranger) et de politiques extérieures à la disposition d'élites en quête de nouvelles pistes d'action. Il y a là des acquis institutionnels et opérationnels provinciaux que ces unités fédérées ne sont pas prêtes à abandonner, soulignant ainsi un certain degré d'irréversibilité de leur rôle international.

4 – On peut également penser que certains signes d'incapacité fonctionnelle, manifestés dans la sphère fédérale de nos politiques économiques extérieures ou internes aux conséquences internationales⁹, incitent les Provinces à se doter d'instruments et d'objectifs d'action internationale propres, dans le but de suppléer ainsi aux carences du pouvoir central¹⁰.

À ce propos, il y a aussi lieu d'ajouter une certaine crise de confiance dans les relations fédérales-provinciales, certaines élites provinciales doutant de la volonté

7. Les dernières restructurations autour du Ministère des Affaires extérieures constituent un pas important dans la voie de cette grande intégration.

8. Par des accords cadre, des échanges de lettres, des mécanismes de consultation, de délégations canadiennes mixtes, etc.

9. Nous pensons ici aux difficultés de promotion de l'expansion et de la diversification de notre commerce extérieur, aux faiblesses de nos démarches de renforcement du capital canadien sur la scène internationale, aux arythmies de nos politiques de rapatriement ou de protection de l'économie canadienne.

10. G. STEVENSON (*Unfulfilled Union*, Toronto, Macmillan, 1979, p. 243) y voit, par ailleurs, la base d'un transfert de fonctions systémiques vers les États-Unis. « Les fonctions de base, écrit-il, habituellement associées avec le gouvernement central dans le monde contemporain, sont la défense militaire, la promotion de la croissance économique et le maintien d'un modèle distinct de communications, de valeurs et de « culture ». De ces trois fonctions, les deux premières sont déjà assumées, dans une large mesure, par le gouvernement des États-Unis pour l'ensemble de l'Amérique du Nord, tandis que la troisième fonction est rendue vaine dans le contexte canadien par la présence pénétrante des Américains » (c'est nous qui traduisons).

du pouvoir central d'assurer une protection équilibrée aux intérêts provinciaux: la persistance des disparités régionales, le chômage structurel, les asymétries qui caractérisent les économies provinciales, les « arbitrages » fédéraux contestés des rivalités économiques (internes et extérieures) des Provinces, alimentent ces aspirations à la « self-reliance » de ces dernières en matière de relations extérieures; d'où les revendications en politique extérieure d'un régionalisme à la fois centripète (plus grande participation au processus décisionnel central)¹¹ et centrifuge (plus grande autonomie décisionnelle au niveau provincial).

5 – L'imprécision constitutionnelle dans le domaine des compétences en politique étrangère, que ni la jurisprudence ni la pratique n'ont encore réussi à dissiper, rend encore plus difficile un partage harmonieux des rôles en politique étrangère canadienne, l'acteur fédéral et les acteurs provinciaux se plaçant plutôt dans un contexte conflictuel qui les incite à vouloir marquer des points sur l'autre partie – dans une période notamment de crise constitutionnelle –, pour un renforcement de leurs positions respectives dans la perspective d'une négociation ultérieure sur une nouvelle répartition des compétences (négociation qui s'annonce ardue dans un domaine – politique étrangère – où le principe même de la « divisibilité » est souvent mis en doute et les partages éventuels risquent de devenir des entreprises de marchandage constant). À ce propos, le principe, appuyé sur des considérations pragmatiques (besoins réels des Provinces), d'un prolongement externe de compétences internes, rappelle celui du parallélisme des compétences et des pouvoirs implicites au profit des institutions communautaires, développé dans le cadre du système des Communautés européennes.

6 – L'hétérogénéité des structures économiques des Provinces, greffée sur une géographie qui porte à la dispersion, se place parmi les principaux déterminants de la fragmentation: on y attribue le protectionnisme des unes et le libre-échange des autres¹², leur appétit quasi inconditionnel d'investissement ou leurs politiques de contrôle sélectif en cette matière, leur ouverture vers l'Europe ou leur intérêt pour le Pacifique, autant de clivages qui affectent négativement nos projets de politique extérieure pancanadienne et l'efficacité des politiques fédérales élaborées pour leur actualisation.

7 – Les relations canado-américaines représentent une autre variable indépendante, explicative dudit phénomène de fragmentation. En effet, bien qu'on ait souvent préféré voir dans nos rapports avec les États-Unis une variable dépendante à

11. Cette participation peut, notamment, prendre la forme d'une présence provinciale renforcée au sein d'une Seconde Chambre aux compétences internationales accrues.

12. Il n'y a pas toujours un clivage rigide entre Provinces protectionnistes et Provinces libre-échangistes, ces attitudes et politiques pouvant varier en fonction des domaines d'activité économique, de la conjoncture et de l'état de l'économie interne et internationale. Ceci n'exclut toutefois pas le caractère globalement plus protectionniste de certaines Provinces.

expliquer, il nous paraît intéressant d'inverser la relation¹³, pour considérer que ces rapports Nord-Sud, souvent fractionnés (régionaux, transfrontaliers), sous-tendent le caractère extraverti de notre économie, désarticulent certaines de nos politiques globales, compromettent nos projets d'horizontalité et de comportement international harmonisé. L'intégration des Provinces dans le sillage des pôles de développement américains n'est pas une simple question de « syndrome de frontières » (border syndrome) mais bien une réalité d'intégration transfrontalière qui fragmente l'activité extérieure du Canada dans des domaines aussi importants que le commerce international, l'investissement étranger et la coopération industrielle¹⁴.

8 – La « question nationale », posée par le Québec, confère à la fragmentation une dimension additionnelle et particulière¹⁵ et nous empêche d'y voir une phénoménalité commune à toutes les Provinces. Le Québec aborde, en effet, la vie internationale avec des objectifs qui dépassent le cadre de finalités généralement provinciales: aux finalités éducationnelles, culturelles et socio-économiques de l'action internationale des Provinces en général, il ajoute ses intérêts de personnalité politique distincte et ses besoins d'alliances politiques pouvant faciliter l'actualisation de ses projets de plus grande autonomie systémique au sein de la Confédération ou dans le cadre de la Souveraineté-Association. Et bien qu'il s'agisse, au niveau de l'aspiration à une certaine autonomie, d'une constante dans le comportement international du Québec, notamment depuis les années soixante, l'arrivée au pouvoir du Parti québécois a, tout au moins dans la phase pré-référendaire¹⁶, amené une plus

13. Insistant sur la portée de cette explication, G. STEVENSON (« Continental Integration and Canadian Unity », dans A. AXLINE *et al.* (eds.), *Continental Community? Interdependence and Integration in North America*, Toronto, McClelland and Stewart Ltd., 1974, surtout pp. 194-195) souligne le peu de démarches d'analyse utilisant les relations canado-américaines comme variable indépendante explicative des processus de désintégration au Canada (voir aussi les références y citées). La même idée apparaît dans son étude « Canadian Regionalism in Continental Perspective », *loc. cit.*, p. 26, où il considère que « liés étroitement et se renforçant mutuellement le régionalisme et le continentalisme ont toujours menacé la survie de l'État canadien » (c'est nous qui traduisons).

14. Nos développements sur le continentalisme (voir rubrique II, *infra*) illustrent ces effets de désintégration.

15. C'est cette dimension particulière qui est soulignée par J.-Y. MORIN, lors d'un discours de présentation, en 1982, du nouveau délégué général du Québec à Boston, Mme De Guire, « Le Québec, disait-il, a une raison additionnelle pour ses activités extérieures que je décrirais comme fondamentale. Notre présence (lire: internationale) est liée, comme corollaire, au fait que le Québec constitue une société distincte, qui, très naturellement, s'efforce non seulement de sauvegarder son existence mais aussi de faire en sorte pour que celle-ci grandisse et fleurisse » (c'est nous qui traduisons). Cette dimension diffère le Québec des autres Provinces, elles aussi en quête de rôles en politique étrangère (à ce propos, les revendications des Provinces sont bien illustrées par le document du Gouvernement de l'Alberta, *Harmony in Diversity: A New Federalism for Canada*, Edmonton, 1978).

16. Dans cette phase pré-référendaire, le gouvernement du Parti québécois s'est efforcé de socialiser divers milieux américains aux dimensions souverainistes et aux objectifs précis de son projet, conférant ainsi un certain caractère de politisation accrue à ses relations extérieures avec les États-Unis. Ceci dit, le résultat du référendum et l'aggravation de la crise économique ont conduit le gouvernement québécois à une approche plus économique, voire pragmatique de cette relation, privilégiant des aspects socio-économiques de « low politics ».

grande politisation de ce comportement le reliant aux objectifs de la Souveraineté-Association.

Question de perceptions fédérales ou d'agissements québécois, élément d'une politique indépendantiste ou d'une pratique d'orthodoxie provinciale, le profil international du Québec s'inspire donc toujours de l'évolution d'un processus dynamique de maturation internationale qui a des sources dans les années soixante, mais qui connaît aux années soixante-dix certains moments d'accélération dûs aux objectifs de souveraineté politique du Parti québécois.

Et pour conclure, cet inventaire globalisant et évolutif des déterminants de la fragmentation dans la politique extérieure du Canada nous permet non seulement de connaître des paramètres explicatifs du phénomène mais aussi de mesurer son ampleur.

Résultat de situations objectives et d'éléments subjectifs (de perception), la fragmentation en politique étrangère est un phénomène contemporain propre à l'armature institutionnelle et à l'essence fonctionnelle de nos sociétés étatiques, sujettes à la prolifération des acteurs gouvernementaux, sous-gouvernementaux et du secteur privé (de « low politics ») et opérant à l'intérieur d'un système international marqué par de nouveaux rapports d'ordre socio-économique; elle est aussi de l'ordre fédéral des choses, avec les deux paliers de gouvernement et les tiraillements inévitables afférents. Ceci dit, au Canada la fragmentation suscite davantage de préoccupations, dans la mesure où elle coïncide avec d'autres phénomènes de vulnérabilité, tels que notre relation d'interdépendance asymétrique avec les États-Unis, nos différences internes d'ordre, notamment, géographique, socio-culturel, économique, ethnique et politique, nos incertitudes constitutionnelles et nos dys-fonctions systémiques globales.

Question théorique sur le degré de divisibilité d'une politique étrangère qui soit opérationnelle, problème pratique de mise en oeuvre de mécanismes d'action harmonisée des Provinces et du Fédéral, manifestation d'un besoin de contrôle ou d'une volonté d'autonomie, signe d'évolution des matières de politique étrangère, produit de l'hypertrophie des structures gouvernementales et de l'élargissement du cercle des acteurs en politique étrangère, la phénoménalité de fragmentation n'a pas, jusqu'à présent, empêché le gouvernement fédéral de poursuivre ses efforts de rationalisation procédurale et de fond de son comportement international, ni privé les Provinces d'un développement de relations internationales distinctes. Par des mécanismes de dialogue, de consultation et de participation commune des deux niveaux de gouvernement à certaines activités internationales, par des formules d'encadrement du rôle extérieur des Provinces (accords-cadre, échanges de lettres, etc.) ainsi par une volonté fédérale de freiner l'activité extérieure des Provinces, le Canada a maintenu son action étrangère englobante et les Provinces un certain degré de profil international. Le prix, toutefois, de la fragmentation est là: tiraillements entre les deux niveaux de gouvernement, signes d'arythmies ou d'incohérences au niveau de notre action internationale, difficulté de formulation ou d'exécution de

projets globaux de politique étrangère suffisamment opérationnels¹⁷, politisation coûteuse du débat Ottawa-Provinces et surtout Ottawa-Québec, effets d'élargissement du contentieux constitutionnel du pays, etc. Pour y porter remède, ne fût-ce que partiel, il faudrait accepter, entre autres, le principe d'un certain niveau de partage des rôles, sinon des compétences formelles, le besoin d'une institutionnalisation de la coordination des acteurs gouvernementaux, sous-gouvernementaux, sous-nationaux et infra-étatiques, l'idée d'une meilleure représentation des Provinces à un niveau central de formulation de la politique étrangère canadienne (devant un nouveau Sénat avec des compétences réelles en politique étrangère ou au sein d'un Conseil fédéral ratifiant les accords internationaux rentrant dans la sphère de compétence des Provinces, etc.). Restera évidemment toujours la question du degré de décentralisation souhaitable, acceptable et possible de la politique extérieure canadienne et de la place du régionalisme économique des Provinces et du nationalisme québécois dans ce domaine; elle continuerait à pousser le mouvement de pendule tantôt dans la direction des « accommodements » systémiques fédéraux, tantôt dans celle d'un profil international des Provinces et d'un rôle international québécois plus autonomes; le point de fixation devrait dépendre de la capacité d'adaptation du système aux exigences de centralisation (besoin de grands ensembles dans un système international mondialisé) et de décentralisation (aspirations des régionalismes nationaux ou socio-économiques) de sa politique étrangère et des cheminements des projets internationaux des Provinces, et du Québec en particulier, dans l'environnement international des deux prochaines décennies.

II – L'OPTION DU CONTINENTALISME: CHEMINEMENTS ET PERSISTANCE

Sur le plan des relations canado-américaines, la notion de continentalisme, dans sa double acception de processus intégratif en cours et d'objectif de politique étrangère à atteindre, renvoie au « hard core » de ces relations: comme processus, le continentalisme désigne une réalité intégrative, pour le moment essentiellement infrastructurelle, qui sous-tend nos relations actuelles avec les États-Unis et permet de conjecturer sur leur développement; comme objectif, il évoque la possibilité, envisagée dans certains milieux canadiens (et américains), de faire du rapprochement continentaliste avec les États-Unis une orientation de base de la politique extérieure canadienne; aussi s'oppose-t-il à la diversification (ouverture vers d'autres partenaires de coopération internationale), l'autre face de Janus, indiquant par là un débat canadien de politique étrangère non exempt de controverses et d'incertitudes.

17. Les difficultés dans l'actualisation, à l'échelle du Canada, de la politique de Troisième Option, les obstacles dans la voie d'une politique industrielle devant l'évolution du système économique international, les arithmies dans nos politiques extérieures en matière d'investissement illustrent cette situation difficile et de fragmentation en politique étrangère canadienne.

Cela dit, nous constatons un certain assouplissement de l'attitude fédérale devant cette question de fragmentation et de compétences, n'excluant pas un certain prolongement ad hoc des compétences provinciales (par exemple, dans le domaine de l'éducation), pourvu que l'activité provinciale ne contredise pas les politiques extérieures du gouvernement fédéral (voir en ce sens, M. MACGUIGAN, « Le fédéralisme et les relations internationales », dans *Politique internationale*, été 1981).

Contenu, comme sous-produit d'un statu quo, dans la Première Option de politique étrangère du gouvernement canadien, examinée en 1972¹⁸ eu égard aux relations canado-américaines (« Le Canada peut chercher à maintenir plus ou moins l'état actuel de ses relations avec les États-Unis, en modifiant ses politiques le moins possible »¹⁹), le continentalisme est plus spécifiquement envisagé dans la Deuxième Option voulant que le Canada « s'achemine vers une intégration plus grande avec les États-Unis ». On y trouve donc la double dimension du continentalisme, apparaissant comme une réalité existante que l'on pourrait maintenir (processus infrastructurel d'intégration de deux systèmes socio-économiques) (Première Option) et comme une orientation que l'on pourrait accentuer délibérément (Deuxième Option). Et s'il est vrai que le Gouvernement canadien a préféré, à l'époque, la Troisième Option, au contenu de diversification, visant à permettre au Canada de « raffermir son économie et les autres aspects de sa vie nationale, et ce faisant, réduire la vulnérabilité, découlant de sa dépendance face aux États-Unis », le débat n'est pas clos pour autant en cette matière: malgré le rejet du continentalisme en 1972, on a, par la suite, repris le débat, surtout dans la seconde moitié des années soixante-dix, sur l'option continentaliste, plusieurs voix s'étant, depuis lors, élevées pour souligner ses avantages. En effet, tant du côté américain que du côté canadien, le continentalisme a, tout au long des années soixante-dix, les préférences de divers milieux d'élites, qui s'affairent pour lui donner un caractère prioritaire, s'y référant souvent sous l'étiquette encore floue et ambiguë de « North American Accord », de zone de libre-échange (par exemple « North American Free Trade Area – NAFTA »), ou même de marché commun, surtout dans le domaine énergétique, à deux (Canada et États-Unis) ou à trois (Canada, États-Unis et Mexique).

1 – Du côté américain, les promoteurs de l'idée furent nombreux et représentatifs de milieux fort divers: le Sous-comité sur le commerce international du Comité des Affaires étrangères du Sénat américain, l'Association nationale des Gouverneurs, le Sénateur Kennedy, certains « lobbies » pétroliers et autres groupes socio-économiques, le Président Reagan lui-même, sans oublier George Ball et ses idées sur une union économique, sont parmi ceux qui ont repris aux années soixante-dix, certes avec des précisions de contenu variables, le thème de continentalisme, soulignant le besoin d'envisager certaines ententes d'intégration économique avec le Canada (ententes de libération du commerce, accord de marché commun, etc.), pouvant éventuellement, s'étendre, selon certains, au Mexique²⁰.

2 – Du côté canadien, les partisans de certaines orientations de Deuxième Option soulignent, depuis les années soixante-dix, les avantages d'un développe-

18. Cf. le document signé par M. SHARP, « Relations canado-américaines: choix pour l'avenir », dans *Perspectives internationales*, automne 1972.

19. Une telle politique de statu quo pourrait nous amener, progressivement, vers une intégration avec les États-Unis, et ceci dans la mesure où l'on ne ferait rien pour endiguer la pénétration socio-économique américaine.

20. J. SAXE-FERNANDES, « Strategic Dependence and Oil in Mexican-American Relations » dans *Alternatives*, V, 1979-1980, pp. 329-349; G. STEVENSON, *loc. cit.*; *U S Senate-Congressional Record*, Monday, February 4, 1980, – « A Treaty of North America »; A. WESTELL, « Poison Pinpricks », dans *Foreign Policy*, no 41, Winter, 1980-1981, pp. 91-111.

ment des liens intégratifs Canada-États-Unis, notamment par une libération des échanges: le Conseil économique du Canada, le Conseil économique de l'Ontario, le C.D. Howe Institute, et le Sénat (son Comité permanent pour les Affaires étrangères) encore tout récemment, ont véhiculé des options libre-échangistes dans une perspective continentaliste²¹. À ce point de vue d'élites, il faudrait ajouter, aujourd'hui, l'état d'une plus grande ouverture de l'opinion publique devant la question de l'intensification des relations économiques canado-américaines²².

Que s'est-il donc passé pour que l'on revienne à des thèses de Deuxième Option (bien que l'on n'ait jamais quitté, dans certains milieux ou dans la pratique transnationale de nos relations avec les États-Unis, cette orientation)? La réponse à cela n'est pas simple; elle fait appel à de nombreux éléments d'explication, dont les principaux s'articulent autour d'une série de considérations rendant compte des positions américaines et canadiennes.

Les thèses américaines, favorables à une certaine forme de continentalisme, sont sous-tendues, entre autres, par plusieurs variables: la multipolarisation du système international, combinée avec une certaine perte d'influence internationale des États-Unis, suggère le resserrement de l'alliance, politiquement plus sûre, avec le Canada; la crise énergétique et l'instabilité au Moyen-Orient incitent à la conclusion de pactes énergétiques nord-américains pouvant réduire la dépendance stratégique des États-Unis dans ce domaine; le besoin de décourager diverses formes de nationalisme canadien (voyez, par exemple, l'Agence d'examen de l'investissement étranger – AEIE/FIRA et le nouveau Programme énergétique national – PEN/NEP) conduit certains milieux américains à la formulation de suggestions libre-échangistes pouvant empêcher des manifestations canadiennes de protectionnisme économique; l'espoir d'amener plus facilement le Mexique dans un cadre intégratif nord-américain inspire l'invitation faite par certains au Canada à faire partie de schémas triangulaires de continentalisme; la prise, enfin, en considération de l'existence ou de l'accentuation des tendances intégratives transnationales dans la relation canado-américaine (libéralisation accrue du commerce canado-américain suite aux politiques au sein du GATT; développement du commerce intra-firmes; progression des investissements directs; développement de continentalismes sectoriels – voyez, par exemple, le cas du Pacte automobile – et régionaux transfrontaliers; etc.) fournit un environnement intégratif favorable aux relations canado-américaines.

21. Voir les références de la note 20, renvoyant également aux thèses continentalistes de divers milieux canadiens. Nous y ajoutons l'étude de P. LYON, « Second Thoughts on the Second Option », dans *International Journal*, aut. 1975, pp. 646-670, celle du Sénat canadien, *The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, Canada-United States Relations – Volume III: Canada's Trade Relations with the United States*, Ottawa, 1982. Pour une vue à jour des relations canado-américaines, incluant, notamment, des thèses continentalistes, voir le numéro spécial de la Revue *Canadian Public Policy* sur « Les problèmes de politiques et du commerce entre le Canada et les États-Unis » (1982, VIII, supplément), et surtout le texte de P. WONNACOTT et R.J. WONNACOTT.; S. CLARKSON, *Canada and the Reagan Challenge*, Toronto, Lorimer and Co., 1982.

22. Sondage CROP, de mai 1982, dont certaines données sont citées par L. BISSONNETTE, *La vocation tardive: perception des milieux politiques québécois à l'égard des États-Unis*, communication à un colloque du CQRI et de la *World Peace Foundation*, Harvard University, septembre 1982.

Pour ce qui est des motivations canadiennes, elles s'appuient sur une approche économique libérale dont la source d'inspiration, explicite ou implicite, se trouve dans la théorie des unions douanières²³ et qui voit, dans une zone intégrative, ne fût-ce que de libre-échange, de nombreuses perspectives d'évolution positive de l'économie canadienne, soit: l'accélération du processus de désarmement commercial dans le cadre du GATT, permettant de s'attaquer avec plus d'efficacité aux barrières non-tarifaires dans le commerce canado-américain; l'établissement d'un régime permanent de libre commerce limitant les tendances protectionnistes américaines, fort récurrentes; la capacité, avec l'élargissement de notre marché, d'absorption d'une production appelée à s'accroître; la modernisation et la spécialisation de nos industries par la libre concurrence et le vaste marché; l'instauration d'une plus grande rationalité dans les politiques et actions d'investissement, notamment en matière de recherche et de développement (R et D); l'avènement d'économies d'échelle augmentant nos capacités de production continentale et généralement internationale; l'insertion des régionalismes transrégionaux dans un cadre de continentalisme global, permettant ainsi aux deux gouvernements fédéraux un plus grand contrôle et des politiques d'harmonisation de ces collaborations transfrontalières.

Pour les élites canadiennes favorables à ce libre-échange, il n'est généralement pas question d'accepter des mécanismes d'institutionnalisation poussée de ce cadre intégratif, la volonté d'écarter toute possibilité de « spill-over », non seulement institutionnel mais également économique (vers d'autres formes d'intégration économique plus poussée) et politique, y étant à ce propos présente.

Nous ne pouvons pas, en ce qui nous concerne, souscrire à cette thèse d'intégration libre-échangiste qui semble négliger le caractère profondément asymétrique de la relation actuelle, fondée sur une dépendance structurelle vis-à-vis des États-Unis, et qui sous-estime le haut degré de vulnérabilité systémique interne au Canada se manifestant, notamment, par les divers niveaux de fragmentation déjà évoqués. Aussi, plutôt que d'emprunter cette voie de libéralisme commercial et économique classique, pensons-nous renvoyer, pour l'évaluation des effets d'une zone de libre-échange canado-américain, aux enseignements de la théorie dite dirigiste de l'intégration économique²⁴. Cette dernière nous invite, en effet, à nous rendre compte que, très souvent, et c'est le cas de la relation canado-américaine, un déséquilibre dans la taille économique des unités en voie d'intégration empêche toute répartition ultérieure équitable des bénéfices de l'intégration; des agglomérations (on y trouve de nombreux avantages de localisation et autres facteurs de développement: technologie avancée, disponibilité de capitaux, sécurité d'approvisionnement en ressources naturelles, main-d'oeuvre assurée et qualifiée, concentration de services administratifs et financiers, présence de centres de décision de

23. Sur ce courant théorique, voir notamment, J. VINER, *The Customs Union Issue*, New York, 1950. 1950.

24. Sur l'approche dirigiste, voir notamment: H. GIERSCHE, « Economic Union Between Nations and the Location of Industry », dans *Review of Economic Studies*, no 43, 1949-1950; F. PERROUX, « Les espaces économiques », dans *Économie appliquée*, 1950. Pour une étude de synthèse des divers courants de cette approche, voir H. ELSSENHANS, « Théories économiques pour l'étude de l'intégration européenne », dans P. LASOK et P. SOLDATOS (sous la direction de), *Les Communautés européennes en fonctionnement*, Bruxelles, Bruylant, 1981, pp. 577-585.

firmes internationales, bon réseau de transports et de communications, situation géographique centrale, etc.) se transforment en éléments dynamiques dits pôles de développement, réussissant, grâce à leurs avantages initiaux (les divers aspects d'agglomération), à entraîner derrière et autour d'eux (effet d'entraînement) d'autres régions nationales ou étrangères aux caractéristiques de périphérie ou de semi-périphérie, ou tout simplement plus faibles, les satellisant en y exerçant ainsi un contrôle permanent d'économie dominante²⁵. Aussi les disparités régionales se creusent-elles davantage au profit des agglomérations du centre.

Voilà pourquoi il n'est pas difficile d'imaginer que les agglomérations américaines, occupant déjà dans les relations canado-américaines une place de pôles de développement, par rapport aux régions du Canada qui en dépendent (le Québec cherche des capitaux et des marchés en Nouvelle-Angleterre et dans les États des régions appelées « Middle Atlantic » et « Northeast Central », tandis que les filiales américaines opérant sur son territoire sont contrôlées par les sièges sociaux de New York ou de New Jersey; l'industrie de l'Ontario se trouve dans le même rapport de dépendance – marchés, coopération industrielle, sièges des firmes multinationales, etc. – avec des pôles de développement situés dans les États du Michigan, de Pennsylvanie, de New York, de l'Illinois; les Maritimes s'articulent sur les pôles des États de la Nouvelle-Angleterre et de New York, tandis que les Provinces de l'Ouest trouvent une expertise et des capitaux en matière énergétique au Texas et en Oklahoma et leurs « couloirs » naturels de marché dans ce même domaine (énergétique) entre St. Paul et Seattle, ainsi qu'un espace commercial, et généralement économique, dans les États voisins au sud de la frontière²⁶. Dès lors, dans l'éventualité d'une plus grande ouverture des frontières, cet avantage structurel de l'économie dominante des États-Unis avec son dispositif de pôles de développement renforcerait encore plus l'emprise américaine sur nos régions et secteurs d'activité économique, et accroîtrait l'asymétrie actuelle de la relation.

Dans cet ordre d'idées, et conformément aux enseignements de l'optique dirigiste, applicables dans notre cas, le Canada, subissant les perturbations de cette intégration asymétrique, n'aurait d'autre choix que de réclamer un ensemble de mesures correctives, voire de politiques socio-économiques communes (politiques commerciales face aux pays tiers, politiques régionales, sociales, fiscales, budgétaires, monétaires, industrielles, énergétiques, etc.), en vue de redresser les déséquilibres de cette situation intégrative, secoué par les forces inégales du marché et les asymétries structurelles et relationnelles qui les sous-tendent. Il courrait alors le risque soit d'essuyer un refus de la part des Américains – ceux-ci ne souhaitant pas corriger des déséquilibres qui leur sont favorables ou ne voulant pas faire dépendre leurs décisions de politiques socio-économiques d'un cadre décisionnel commun avec le Canada – soit d'aboutir, par ces politiques communes, à des formes d'intégration économique positive (c'est-à-dire allant au-delà de l'élimination des obstacles aux échanges, constituant une intégration négative) qui nécessiterait, selon la règle de la proportionnalité, des institutions communes fortes, capables d'enca-

25. En ce sens, voir H. ELSENHANS, *loc. cit.*, pp. 577-579.

26. Au sujet de cette articulation des espaces économiques canadiennes sur ceux des États-Unis, voir G. STEVENSON, « Canadian Regionalism... », *loc. cit.*, pp. 22-26.

drer une intégration économique poussée, et qui conduirait, après ce « spill-over » économique et institutionnel, vers un « spill-over » intégratif d'ordre politique (les principales politiques économiques devenant communes, la souveraineté étatique canadienne serait considérablement limitée, celle des États-Unis en profitant grâce à l'asymétrie des forces en présence) que peu de Canadiens souhaitent pour le moment. A ce propos, l'exemple des Communautés européennes nous permet, malgré les différences – l'intégration initiale étant plus avancée que celle d'une zone de libre-échange: union douanière avec des éléments de marché commun, des institutions supranationales et des finalités politiques – certains parallélismes. On y a vu, en effet, des phénomènes de « spill-over » conduisant à une politique commerciale commune, complément nécessaire de l'union douanière, à une politique sociale facilitant la libre circulation des personnes, à une politique régionale corrigeant les asymétries existantes et renforcées par la libre circulation des facteurs de production, à des harmonisations monétaires susceptibles d'empêcher des perturbations dans un régime de marché commun, etc.

Quant à l'argument, tiré de la pratique internationale, et selon lequel le « spill-over » dans une intégration internationale, même supranationale, n'est ni certain ni automatique²⁷, ne peut être convaincant dans le cas étudié. Même si dans d'autres cadres intégratifs ces « débordements » ne se sont pas toujours manifestés (encore que dans le Marché commun européen un certain « crescendo » intégratif, en partie d'ailleurs prévu dans les textes, a, comme nous venons de le souligner, pu se produire), le cas intégratif canado-américain est spécifique et ne se prête pas bien à des conclusions comparatives certaines. Il est difficile, en effet, de trouver, dans l'histoire des intégrations économiques internationales d'autres exemples de rapprochement aux caractéristiques de la relation canado-américaine suivantes: grande pénétration structurelle de l'économie canadienne; énorme asymétrie de taille économique et poids de superpuissance de l'un des partenaires; existence d'un continentalisme transrégional grâce à un réseau transnational de pôles de développement qui alimentent les déséquilibres de la relation; phénomènes importants de fragmentation systémique (surtout d'ordre politique, économique, culturel, linguistique et ethnique) au Canada; vulnérabilité géographique; asymétrie démographique; présence d'élites économiques canadiennes dépendantes; grande intensité de transactions commerciales et de communications socio-culturelles constituant un grand stimulus d'intégration ultérieure plus poussée²⁸.

III – LA VOIE DE LA DIVERSIFICATION: CONSTANCE ET FACTEURS LIMITATIFS

L'option de diversification désigne un objectif de politique étrangère canadienne visant à l'élargissement quantitatif et qualitatif des relations économiques

27. Cet argument est avancé par P. LYON, *loc. cit.*, surtout pp. 652-653. Quant à notre conception de l'agencement des diverses étapes d'une intégration régionale internationale, voir notre ouvrage *Souveraineté-Association: l'urgence de réfléchir*, Montréal, France-Amérique, 1979, pp. 136-141, examinant la question dans le cadre du projet « Souveraineté-Association »

28. On trouve dans cette énumération certaines variables intégratives essentielles, soulignées dans la littérature de l'intégration régionale internationale.

internationales du pays (élargissement en termes de partenaires, de facteurs de production et de secteurs d'activité économique concernés). Elle remonte assez loin dans l'histoire de l'Amérique du Nord britannique, à la recherche, avec constance, d'instruments internationaux et de mesures internes de réduction de sa vulnérabilité²⁹. Du Traité de Réciprocité avec les États-Unis, conclu en 1854 comme réaction au démantèlement, dans les années quarante (à partir de 1840), du système de préférences accordées par la Grande-Bretagne aux produits coloniaux, à l'accord-cadre de 1976 avec les Communautés européennes, en passant par la création de la Confédération, l'instauration de la « National Policy » du siècle dernier, la création de l'AEIE (FIRA) et le nouveau Programme énergétique national, le Canada a toujours recherché le développement des relations intracanadiennes (horizontales) face aux pressions des relations internationales extraverties, ainsi que la promotion d'une politique d'équilibre et de contrepoids dans le schéma triangulaire de ses relations extérieures (Canada-Grande-Bretagne-États-Unis). Il s'agit là d'un effort constant, même si, dans l'entre-deux-guerres, le *partnership* canado-américain dépasse en importance de relations (commerce, investissements) celui de nos liens avec la Grande-Bretagne, nous enfermant, progressivement, dans un rapport de continentalisme de fait et créant un contexte défavorable à des politiques de diversification triangulaires ou polygonales. Et bien qu'il ne soit donc plus question, aujourd'hui, de politiques de contrepoids, dans le sens de nouvelles relations pouvant équilibrer, au sens strict du terme, celles qui nous lient aux États-Unis, le gouvernement canadien continue à rechercher, surtout depuis 1968, la promotion de relations extérieures extra-contininentales pour diminuer, même de quelque peu, l'attraction du rapport continental Nord-Sud.

En effet, déjà en 1968, P.E. Trudeau soulignait l'importance d'une plus grande ouverture à l'Europe et le Livre Blanc de 1970 est venu confirmer cette orientation de diversification³⁰. Aussi le lancement de la Troisième Option³¹, en 1972, vint-il, dans cette foulée de déclarations d'intention et de principe, donner à la diversification une ossature plus concrète, soulignant l'urgence de l'entreprise et les instruments de sa promotion (notamment le besoin d'une stratégie économique à long terme).

29. Pour un historique des efforts de diversification en politique commerciale canadienne, R. TREMBLAY, « La politique commerciale et le développement du Canada », dans P. PAINCHAUD (sous la direction), *op. cit.*, surtout pp. 182-186. Voir aussi notre étude à paraître dans un ouvrage collectif sous la direction de P. PAINCHAUD et portant sur « Les relations du Canada avec les Communautés européennes: le pari d'une diversification ». Pour une théorisation du concept de contrepoids et des politiques de diversification afférentes, voir l'étude de M. DOLAN, « Western Europe as a Counterweight: A Analysis of Canadian-European Foreign Policy Behaviour in the Post-War Era », dans B. TOMLIN, (ed.), *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*, Toronto, Methuen, 1978, pp. 26-44.

Pour une inspiration d'encadrement théorique des politiques canadiennes de diversification, cf. l'ouvrage de K. J. HOLSTI *et al.*, *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*, Winchester, Allen and Unwin Inc., 1982.

30. Sur les idées de diversification de P.E. Trudeau, voir E. MAHANT, « Canada and the European Community: The First Twenty Years » dans *Revue d'intégration européenne*, no 3, 1981, pp. 269-270.

31. Sur le contenu de cette Option et celui des deux autres (Première Option et Deuxième Option), voir notre rubrique II: L'option du continentalisme: cheminements et persistance.

Option « tous azimuts », se tournant vers l'Europe, le Japon, le monde communiste et le Tiers Monde, la politique de diversification, telle qu'annoncée en 1972 et développée depuis lors, reflète des préoccupations profondes et constantes (dépendance accrue face aux États-Unis; crise d'identité canadienne, pouvant, en conjonction avec la dépendance externe, menacer l'existence d'un Canada autonome et intégré), même si, lors de son lancement, on a davantage souligné son déterminant conjoncturel, à savoir la surtaxe de Nixon. Elle est, par ailleurs, inscrite dans un contexte international contemporain favorisant, voire imposant une telle politique étrangère canadienne (détente et multipolarisation du système international global, facilitant un choix de partenaires; développement de l'intégration régionale internationale, notamment en Europe, servant de modèle à d'autres régions; adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun, ayant incité le Canada à un lien contractuel avec les Neuf, etc.).

Cela dit, les fondements de la Troisième Option ne révèlent pas une « orthodoxie » de politique de diversification, le besoin d'éviter une orientation anti-américaine ayant amené le gouvernement à rechercher la modification de la structure de son commerce extérieur et de ses relations économiques internationales par la conquête de nouveaux marchés plutôt que par la poursuite d'une politique délibérée de résistance à la pénétration économique des États-Unis, au moyen notamment, d'une diminution substantielle du volume du commerce canado-américain et d'un « rapatriement » de notre économie (industries, ressources naturelles, centres de décision, etc.). Il s'agit donc d'une politique de « containment » économique et socio-culturel (Troisième Option) plutôt que d'un effort de « roll-back » (il y aurait alors place pour la formulation d'une Quatrième Option de résistance aux États-Unis³²).

En somme, depuis 1972, nous sommes en présence d'une option modérée de politique étrangère qui, soucieuse d'éviter une crise dans les relations canado-américaines, n'a pas réussi à réduire la vulnérabilité économique du Canada face aux États-Unis en se dotant, notamment, d'une stratégie industrielle pancanadienne précise et efficace. Ayant connu le scepticisme dans certains milieux du secteur public³³ et l'indifférence d'une importante partie du secteur privé, pas assez comprise par nos partenaires internationaux, « surveillée » du côté américain, peu suivie au niveau de plusieurs Provinces³⁴, hypothéquée par la crise économique

32. P.-G. FOREST, « À propos de la Troisième Option et de la politique américaine de l'État canadien » dans *Études internationales*, no 2, 1982, p. 317, se réfère à l'hypothèse d'une quatrième option, qui ne faisait toutefois pas partie des choix réellement envisagés, en 1972, par le gouvernement canadien.

33. Sur ces attitudes de scepticisme observées au niveau de divers ministères fédéraux, voir l'étude de R. B. BYERS *et al.* « The Canadian International Image Study », dans *International Journal*, no 3, 1977, surtout les Tableaux 1 et 2.

34. La diversité des orientations économiques extérieures des Provinces canadiennes (dans leurs rapports avec les États-Unis et le reste du monde) est telle qu'une politique pancanadienne cohérente de Troisième Option a été et sera difficile à mettre en oeuvre (M. SHARP, lors d'un colloque à l'Université Harvard (*University Consortium for Research on North America*), s'y est référé, dans une conversation avec nous, soulignant les insuffisances de l'action provinciale dans le domaine de la promotion de la Troisième Option.

internationale et par les difficultés de l'intégration communautaire européenne³⁵, la diversification reste encore à un stade initial d'actualisation; les accords conclus avec les Communautés européennes et le Japon, nos efforts de pénétration économique en Afrique et en Amérique latine, quoiqu'importants et soutenus, n'ont pas encore réussi à modifier substantiellement la structure de nos relations économiques extérieures, évoluant dans l'ombre du continentalisme et encourageant les partisans de la Deuxième Option à relancer la théorie d'un libre-échange canado-américain, voire d'un accord économique nord-américain.

Et pourtant, certaines nouvelles orientations d'une politique de diversification sont apparues les dernières années, conférant à la Troisième Option un aspect offensif et faisant apparaître un certain optimisme quant à son avenir: il s'agit, tout d'abord, du besoin de recourir à la diversification pour permettre au capital canadien de s'insérer de façon dynamique dans le processus contemporain d'internationalisation du capital³⁶; d'autre part, il est de plus en plus question d'une nouvelle forme de diversification passant par l'option de continentalisme et indiquant que certaines formes d'intégration avec les États-Unis sont susceptibles de renforcer le capital canadien et lui permettre de conquérir, en coopération avec les États-Unis, de nouveaux marchés, de nouvelles positions dans la Nouvelle Division internationale du Travail, et une plus grande participation à l'internationalisation accrue du capital (on a parlé à propos de cette nouvelle forme de diversification passant par des ententes canado-américaines – avec la participation des secteurs public et privé – de « world product mandates »³⁷). C'est dans cette seconde perspective que la diversification pourrait, selon certains, réaliser ses objectifs, le Canada se servant d'une politique de Deuxième Option qui permette, en coopération avec les pouvoirs publics et les forces transnationales américaines, de devenir plus présent et plus compétitif sur le plan international. Nous avons toutefois des difficultés pour suivre cette dernière version offensive de la diversification (qui ne se préoccupe de la dépendance face aux États-Unis mais se tourne vers le système économique international et souhaite s'y insérer de façon dynamique grâce à une coopération canado-américaine): selon nous, cette orientation risquerait, si elle était suivie, d'accentuer la dépendance du Canada face aux États-Unis, la diversification devant alors profiter à un ensemble nord-américain intégré plutôt qu'à un Canada suffisamment indépendant et en équilibre de relations économiques extérieures.

35. La Communauté européenne a connu, depuis la signature de l'Accord cadre, de nombreux problèmes internes ayant perturbé son rythme intégratif interne et son dynamisme externe (problèmes de fonctionnement institutionnel; controverses budgétaires; difficultés d'orientation en matière d'élargissement; crise socio-économique interne; etc.).

36. Sur cet objectif offensif de la diversification relié aux politiques de l'État canadien en matière de redéploiement de l'économie canadienne, voir l'étude de R. HUDON, *Nationalisme et économie mondiale: politiques des années soixante-dix au Québec*, communication présentée à la Conférence annuelle de l'Association d'études politiques des Provinces atlantiques, à Moncton, les 23-24 octobre 1981 (l'étude regroupe des éléments de la thèse de doctorat de l'auteur). Toujours dans une approche offensive de la Troisième Option, M. SHARP, « La querelle du continentalisme », dans *Politique internationale*, été 1981 (nous y trouvons une conception plus dynamique de la Troisième Option, par rapport à celle du document de 1972 préface par M. SHARP, *loc. cit.*).

37. P.-P. PROULX, *North American Trade in a Changing International Trade Context: The Role of World Product Mandates*, communication présentée à la Conférence, « Financial Times – Corpus – CP », à Toronto, le 5 octobre 1981.

IV – EN GUISE DE CONCLUSION: LE BESOIN D'UN CADRE DE THÉORISATION GLOBALISANTE

Au terme de cet essai de présentation globalisante de quelques phénoménalités de base qui sous-tendent le devenir de la politique étrangère du Canada, il convient de profiter de nos considérations finales pour souligner certains aspects de théorisation liés au cadre conceptuel utilisé, soit au trinôme « fragmentation – continentalisme – diversification ».

Notre exposé a mis en relief le caractère heuristique dudit trinôme. En effet, à lui seul, cet ensemble conceptuel, nous permet d'encapsuler l'essence de la vie internationale de Canada, hypothéquée par la fragmentation au niveau des acteurs et des politiques, marquée par une appartenance géopolitique et économique sous-continentale que nous avons qualifiée de continentaliste, caractérisée, enfin, par un effort constant de diversification des relations extérieures, effort qui paraît tantôt comme une fuite en avant, tantôt comme une ferme volonté de réorientation structurelle de la politique extérieure canadienne. Ceci dit, au-delà de cette fonction d'encadrement heuristique, notre trinôme recèle de réelles potentialités explicatives, si, notamment, on réussit à établir les corrélations d'agencement des trois phénomènes y contenus (fragmentation – continentalisme – diversification), ainsi que les mouvements de rétroaction (« feed-back ») afférents.

En effet, si l'on peut déjà identifier, de façon impressionniste, alimentée par la réalité événementielle, certaines relations de causalité entre les variables « fragmentation » « continentalisme » et « diversification », nous ne disposons pas encore de démarches de théorisation susceptibles de mettre en relief, de façon circonstanciée et multidimensionnelle, leurs rapports de cause à effet dans une optique de déterminisme rigoureux. Notre connaissance se limite donc à des propositions globalisantes, nous permettant, par exemple, de constater: que la fragmentation favorise le continentalisme régional transfrontalier, ou même le continentalisme global, par des effets de désarticulation horizontale au niveau canadien et de renforcement des liens verticaux avec les États-Unis; que cette même fragmentation, sous-tendant le conflit Fédéral-Provinces, compromet l'application pancanadienne harmonisée de l'option de diversification du gouvernement canadien, dite Troisième Option; que le continentalisme renforce, à son tour, la fragmentation, les relations Canada-États-Unis s'établissant souvent sur une base régionale ou sectorielle et impliquant des articulations sectionnalisées entre espaces économiques canadiens et américains ainsi qu'entre secteurs économiques à caractère extraverti; que les dangers du continentalisme pour l'identité et l'unité canadiennes ont été à l'origine de l'élaboration des politiques contemporaines de diversification, tandis que cette diversification, dans sa version offensive du développement de l'économie canadienne et de son insertion dynamique dans le système économique international, passe, selon une certaine stratégie, par la coopération continentaliste, seule en mesure de permettre au capital canadien de diversifier sa base et d'étendre sa portée et son rôle au niveau international.

Ceci étant, une analyse explicative plus sophistiquée suggère un dépassement de ces premières corrélations, pour identifier le point historico-politique de départ de la crise dans la politique étrangère du Canada (fragmentation – continentalisme), les corrélations triangulaires entre des variables contenues dans notre trinôme

conceptuel, l'agencement interne de ces variables ainsi que la direction et les mécanismes précis de leur interaction. Pareil schème explicatif, s'il est rigoureusement établi, pourra avoir une grande pertinence explicative et une portée prédictive indiquant les orientations futures de la politique étrangère canadienne.

Il va sans dire, toutefois, que les difficultés auxquelles se heurte une telle entreprise sont nombreuses: elles tiennent à la multitude des facteurs explicatifs qui sous-tendent les trois variables intermédiaires — fragmentation — continentalisme — diversification —, à la nature bi-directionnelle de ces trois variables, l'une étant, par rapport à l'autre, tantôt la variable dépendante tantôt la variable indépendante (la relation « cause à effet » peut être souvent inversée), aux incertitudes de contenu de ces mêmes variables, lorsqu'elles font fonction de variable dépendante (la fragmentation comporte diverses dimensions; le continentalisme se réfère à des formes d'intégration canado-américaine d'un contenu variable — zone de libre-échange, union douanière, marché commun, union monétaire, union économique, intégration politique; la diversification, elle aussi connaît plusieurs acceptions pouvant aller de la simple réduction de la vulnérabilité canadienne face aux États-Unis à la coopération canado-américaine pour une plus efficace pénétration canadienne du système international, en passant par un redéploiement de l'économie canadienne, au niveau de la Nouvelle Division internationale du Travail, qui ne soit pas tributaire de l'aide de l'économie américaine ou pouvant même donner lieu à une politique d'anti-américanisme).

Mais, en dehors de ces difficultés de variables, il y a aussi le manque d'un cadre théorique cohérent, ayant fait ses preuves dans la théorisation de cette matière multidimensionnelle. Les théories de l'intégration et de la dépendance peuvent être les premières en lice pour l'analyse du continentalisme, encore qu'il faille établir leurs complémentarités pour réussir une application qui exploite, de façon cumulative, leurs qualités théoriques. Les théories économiques de diversification commerciale, et plus généralement économique, combinées à celles sur la restructuration de la politique étrangère de l'État, se prêtent à l'encadrement théorique de la diversification. Quant aux phénomènes de fragmentation, en dehors des théorisations sur les divers types d'acteurs de relations internationales et leurs relations ainsi que de celles sur la causalité du phénomène, ils ne connaissent pas encore des cadres de théorisation satisfaisants, une théorie de la désintégration restant à développer. Dès lors, ce stade initial de théorisation et l'absence d'un seul cadre pour l'analyse des trois phénomènes (fragmentation — continentalisme — diversification) ou d'un faisceau cohérent de règles pouvant les encadrer de façon articulée, font encore obstacle à l'élaboration d'un schéma d'ensemble en mesure de cerner cette phénoménalité à trois dimensions et à variables multiples³⁸.

38. Signalons que le projet de l'*University Consortium for Research on North America*, déjà mentionné en notice, a identifié un certain nombre de théories pouvant encadrer l'étude systématique de divers aspects des relations canado-américaines et dont certaines susceptibles, à notre avis, d'être utilisées pour l'analyse de l'ensemble des problématiques posées par cet article. Nous y trouvons, entre autres, les théories de l'intégration, de l'interdépendance, de la dépendance, des relations spéciales, des relations transnationales et transgouvernementales et des nouveaux acteurs de politique étrangère y étudiés, de la restructuration de l'économie politique et de la politique étrangère, de la division internationale du travail, des régimes internationaux, etc. Reste, évidemment, la question de l'élaboration d'un cadre général de théorisation pouvant analyser l'ensemble de cette phénoménalité contemporaine de politique étrangère canadienne.